معهد العلمين للدراسات العليا

الدراسات السياسية

النظم السياسية والفكر

توازن السلطة وفاعلية النظام السياسي في ظل الدستــور العراقـي لسنة ٢٠٠٥

(بين مؤشرات الاداء وعملية التقييم)

رسالة تقدم به الطالب

فلاح مطرود مزعل

الى معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم السياسية

النظم السياسية والفكر

بإشراف

الأستاذ المساعد الدكتور

زيد عدنان محسن العكَيلي

١٤٣٨هـ **٢٠١٧ م**

بسم الله الرحمن الرحيم

((وَلَقَدْ كَتَبْنَا فِي الزَّبُورِ مِن بَعْدِ الذِّكْرِ أَنَّ الْأَرْضَ يَرِثُهَا عِبَادِيَ الصَّالِحُونَ))

الأنبياء آية (105)

الإهداء

- الى النفس الطاهرة التي ترنو في سكون
- الى عراق مزدهر موحد فاعل وتحملت في سبيل ذلك الآلام.
- الى شهيد الصبر.....

عزيز العراق(السيد عبد العزيز الحكيم رحمه الله) أهدي ثواب هذا البحث

- الى والدي الحاج(رحمه الله)

دعاءً في عليّين!

" الشكر والامتنان "

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على خاتم النبيين والمرسلين وآله الطيبين الطاهرين وصحبه الأخيار المنتجبين.

يطيب لي بداية أن اتقدم بشكري وامتناني العاليين لأخي وأستاذي المشرف على الرسالة الاستاذ الدكتور زيد عدنان محسن العكيلي عرفانا بالجميل للرعاية الأخوية التي أحاطني بها، الذي تقبل مشكورا عناء الاشراف على الرسالة، إذ كان لمراجعته ومتابعته الأثر الكبير في إخراجها بالشكل اللائق فجزاه الله خير الجزاء.

كما أسجل شكري وامتناني الخالص لأخوتي وأصدقائي وأساتذتي كل من الاستاذ الدكتور على الصاوي أستاذ العلوم السياسية في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية في جامعة القاهرة، والأستاذة الدكتورة بلقيس محمد جواد، والأستاذ الدكتورعامر حسن فياض، والأستاذ الدكتورعلي يوسف الشكري، والأستاذ الدكتور ماجد الفتلاوي، والأستاذ المساعد الدكتور إياد عنبر، والاستاذ رحيم الحمراني لكل ماقدموه لي من عون، متمنيا لهم التوفيق في حياتهم العلمية والعملية.

كذلك أتقدم بخالص شكري وتقديري لادارة مكتبة مجلس النواب العراقي ومنتسبيها، وأخص منهم بالذكر الاخ محمد شاكر ناصر(أبو شاكر)، والاخت حوراء عبد الكريم لما قدموه لي من مساعدة في تيسير حصولي على المصادر.

وفي الختام لايسعني الا أن أتقدم بشكري وامتناني لكل دعوة صادقة وكلمة طيبة تلقيتها من الأهل والأصدقاء والزملاء في الدراسة والعمل.

الملخص

إن المتغيرات الكبيرة التي حصلت في الساحة السياسية العراقية بعد سقوط النظام البائد في عام 2003 أدّت الى تطورات جذرية في النظام السياسي العراقي، اذ تحول من نظام قائم على مبدأ وحدة السلطة الى نظام ديمقراطي تعددي قائم على مبدأ الفصل بين السلطات، فرض واقعا يتطلب منا تلمس الآليات والوسائل التي تؤدي الى الوصول الى نظاماً سياسياً فاعلاً ومستقراً وقادراً على الاستمرار في ظل المتغيرات الخارجية والداخلية ولإحاطة المشرع العراقي والقائمين على السلطة بايجابيات وعيوب هذه النظم لان النظام السياسي في مرحلة التحول نحو الديمقراطية، فبالرغم من صياغة الوثيقة الدستورية لكن الأمر يتطلب العمل المستمر لبناء نظام ديمقراطي اتحادي تعددي يتسم بالفاعلية والقدرة على مواجهة التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية، ومحاولة التعرف على الأسباب الحقيقية والآثار والنتائج المستخلصة من الركود الاقتصادي، وكيفية وقدرة السياسة العامة في العراق للتصدي للأزمات المالية، والاستفادة من النتائج السلبية لهذه الأزمات ومحاولة تفادي وقوعها مستقبلا، ومعالجة أوجه الخلل والغموض الذي وقع فيه واضعوا الوثيقة الدستورية لعام2005 بشأن توزيع الصلاحيات، وتأثيرها في فاعلية السلطتين التنفيذية والتشريعية.

إن البحث في السلطة وتوازناتها يرتبط بالجانب الزمني، أكثر من كونها تتعلق بحقبة معينة أو ظرف معين أو عنصر المكانية المتعلق بمفهوم السلطان ومن الممكن ان تكون السلطة مرافة لمفهوم السلطان الشرعي، وفي إطار المفهوم التقليدي للسلطة الذي يرادف السلطان فان المبدأ القائل بان من يمتلك السلطة يتجه نحو استغلالها وبذلك تمركزها بيد شخص أو فئة واحدة وهذه الاشكالية لايمكن حلها بتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات فحسب، وإنما كيفية عمل هذه السلطات وحسن أدائها أيضا، وقد عبر مونتسكيو عن ذلك بقوله: ((ان التجارب الأزلية كون الأنسان ذي سلطان يميل الى إساءة إستعمال سلطانه هذا حتى يقف عند حد، فلا يوقف السلطان غير السلطان، وعن توازن السلطات الثلاثة تنشاء حرية الأمة))، فقد كان يفكر في خلق حالة من التوازن بين السلطات العامة في الدولة.

وتختلف الأنظمة السياسية من ناحية ممارسة السلطة واساليب هذه الممارسة واعتمادها على نظم إنتخابية معينة، ومؤسسات ترجمت اختصاصاتها وتشكليلها والعلاقة فيما بينها بواسطة وثيقة دستورية تعبر عن فلسفة النظام في تنظيم وتوزيع وممارسة السلطة، وإن تطبيق القواعد الدستورية والتشريعات المنسجمة معها من شأنه أنْ يدعم النظام السياسي نفسه، وتحسين أداءه بما يحقق الفاعلية في جميع أقنية النظام السياسي، والحديث هنا يتعلق في الجانب السلطوي التشريعي والتنفيذي اكثر منه في الجوانب المؤسسية، مع عدم اغفال تاثير الجوانب المؤسسية والبنيوية للنظام البرلماني بشكل خاص.

وفي إطار مبدأ الفصل بين السلطات فقد حضي موضوع فاعلية النظام السياسي باهتمام واسع في النظم السياسية المعاصرة لما يمثله من أهمية المحافظة على النظام وديناميته على المستوى التنفيذي والتشريعي والقضائي لأن الحكم الديمقراطي القائم على توزيع السلطة، قد يعاني من خلل في مبدأ التوازن نفسه؛ بان يعطي صلاحيات واسعة لاحدى السلطات على حساب الأخرى، من ذلك توسيع وظائف الحكومة على حساب السلطات الأخرى الأمرالذي قد يؤثر في ديمقراطية النظام والجنوح نحو الدكتاتورية، ومع ذلك فان هذه المخاوف لدى واضعي الوثيقة الدستورية (السلطة التأسيسية) لا تحول دون الوقوع في هذا الخلل

نتيجة عوامل داخلية وخارجية بحيث يؤدي هذا التوزيع الى تأسيس نظام سياسي لايتسم بالفاعلية؛ لذا أصبح ضرورياً إعادة هيكلة النظام السياسي في العراق وايجاد سلطة تنفيذية فاعلة تكون قادرة على أداء المهام المنوطة بها بموجب الدستور بكفاءة وفاعلية دون التجاوز على بقية السلطات، والعمل على الوصول الى الرشد السياسي القائم على متلازمة أساسية تقوم على سلطة تنفيذية مركزية قوية ومتوازنة في العلاقة مع السلطة التشريعة.

وقد عُرّف النظام البرلماني بأنه النظام الذي يقوم على التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ذات الجهاز المزدوج، ويقوم على التوازن والمساواة بينهما، وهو يقوم على السلوك الوظيفي المتميز لأنه لايعتمد على جمع السلطات كما هو الحال في حكومة الجمعية أو على الفصل بينها كما في النظام الرئاسي، وإن البحث في توازن السلطة يرتبط بشكل وثيق بهذا النظام، وجوهر هذا النظام يتركز في أمرين هامين هما: المسؤولية الوزارية، وحق الحَل، وهذا التقابل بين المسؤولية الوزارية وحق الحل يؤدي الى استمرار التعادل والتوازن في النظام السياسي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويحول ذلك دون حدوث انحراف النظام البرلماني الى نظام آخر تتغلب فية احدى السلطتين.

لذلك فان الفاعلية والتوازن متلازمان من حيث ماتحمله الأولى من بناء للقدرات المؤسسية للسلطة في عناصرها كالكفاءة والإستقلالية والوحدة والإستمرارية والشرعية والوظائف الكافية، وهي مقومات تلزم النظام السياسي لكي يصبح فاعلا، لكن هذا الأمر يتوقف على طبيعة تلك العناصر من حيث نوع الكفاءة اللازمة وشكل الاستقلال وضمان الاستمرارية وطبيعة الوظائف التي يفترض أن تمارسها الحكومة، واذا كان التوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية ضروري لحماية الحرية ومنع الاستبداد، أما عدم التوازن في أداء الأدوار للسلطتين التشريعية والتنفيذية وتدهور العلاقة بينها وبين المجتمع يؤدي الى فشل النظام السياسي في أداءه وفشل السياسات العامة في تحقيق المصلحة العامة.

وبوصف النظام السياسي في العراق بأنه قد أخذ بالنظام البرلماني، وهذا النظام له كثير من المبادئ التي تؤثر في طبيعة مؤسسات الحكم الدستورية في العراق، أهمها ثنائية السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية غير المسؤول سياسيا ورئيس الوزراء المسؤول أمام البرلمان عن وزارته، اضافة الى وجود توازن وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والبحث في مدى ملاءمة النظام البرلماني للعراق من خلال دراسة الآثار الإيجابية والآثار السلبية الناجمة عن تطبيقه بغية الوصول الى الفاعلية المنشودة.

ومع النقد الموجه الى بعض تطبيقات الديمقراطية التوافقية في العراق، فمن غير الممكن ولا العملي في المرحلة الحالية التحلل منها والسير بخلافها، إنما المراد هو منع تغوّلها، والحيلولة دون أن تصبح عائقا في طريق تحقيق الفاعلية السياسية، وفي طريق رسم وتنفيذ السياسات العامة بسبب خضوعها للمساومات بما يؤدي الى عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، ويمكن القول إن طبيعة المرحلة والنظرة الواقعية للواقع الدستوري في العراق تتحتم الأخذ بوصفة خاصة للديمقراطية التوافقية في العراق تقوم على أساس الأغلبية الوطنية التي تضم جميع المكونات الإثنية وهو شرط أساسي للأخذ بالأغلبية في مجلس النواب وليس الائتلاف الواسع الذي يقوم على فيتو المكونات.

كما إن تحليل العمل النيابي في مجلس النواب كسلطة تشريعية لا يكون بمعزل عن طبيعة الثقافة السياسية والمعطيات الاقتصادية والاجتماعية والظروف الدولية السائدة وتأثيرها، وكذلك طبيعة العمل المؤسسي للمجلس، وهو بدوره يمثل مدخلاً مهما لفاعلية النظام السياسي والثقافة السياسية، لأن عملية التقييم المتعلقة بالسلوك السياسي يفترض أن تنطلق من المعتقدات والقيم السياسية والاجتماعية وعلاقة الانسان بالبيئة الداخلية والخارجية والتصور الزمني وعلاقته مع شركاءه وقدرته على تبني وجهة نظر الآخرين، والتسامح والثقة بين العراقيين، وان تراجع فاعلية الاداء التشريعي وفي تنفيذ السياسات العامة لايشكل تهديدا على بقاء الدولة وحياة مواطنيها فحسب، بل يصبح من التهديدات الأكثر خطورة على الأمن الإقليمي بحكم الهجرة وانتشار الأوبئة وانتشار وتوسع رقعة النزاعات المسلحة وتفشي الإرهاب.

وهنالك حالة من التباين في واقع المجتمعات المختلفة في العالم من ناحية الطبيعة ومن ناحية الشكل، الأمر الذي يجعل الظاهرة السياسية متباينة من ناحية الزمان والمكان بحكم إختلاف وتعدد العوامل التي تؤثر فيها، كما ان الوصول الى تزايد الفاعلية السياسية والاستقرار السياسي والاجتماعي يتطلب إقامة دولة مدنية تفرض إرادتها باسم القانون، وتحقق المساواة بين مواطنيها وتتجه نحو بناء دولة قوية تفرض وجودها إقليمياً ودولياً، وتحقيق الآليات التي يمكن من خلالها وجود الفكر المستنير الذي يقود نحو التنمية المستدامة وتحقيق التحول الاجتماعي الذي يساهم هو الآخر في التغيير، وتحقيق حلم الدولة القانونية القائمة على الكفاءة وإحترام حقوق الإنسان وتنميتها على وفق القيم الأخلاقية والثقافية للمجتمع العراقي.

ولقد جاءت هذه الدراسة للبحث في توازن السلطة والفاعلية السياسية في العراق بعد عام2003، اذ تم تناول الموضوع وفق هيكلية موزعة على مقدمة وثلاثة فصول تخص مضمون البحث مع خاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات والمقترحات، ففي الفصل االاول تناولنا في إطار نظري محددات التوازن وفاعلية النظام السياسي، ليتناول طبيعة السلطة العامة في ظل مبدأ التوازن وعلاقتها بفاعلية النظام السياسي، وبدائل النظام السياسي في تحقيق الفاعلية السياسية عن طريق السياسات العامة التي تساهم في تحقيق الفاعلية، في ما خصص الفصل الثاني لدراسة (توازن السلطة على وفق الدستور العراقي لسنة2005) وطبيعة وابعاد العلاقة بين السلطات في النظام البرلماني في العراق، في ماتناول الفصل الثالث دراسة فاعلية النظام السياسي في العراق بعد عام 2003 في إطار دراسة تحليلية لفاعلية النظام السياسي في العراق تقييم الفاعلية التشريعية في النظام السياسي على وفق دستور سنة2005، وتقييم فاعلية السياسات العامة الحكومية على وفق دستور سنة2005، والاستعانة بمؤشرات الاداء النيابي والحكومي، والظروف التي تؤدي الى مشهد تزايد الفاعلية أو تلك التي تؤدي الى تراجع الفاعلية.

وقد توصلت الدراسة إلى الاستنتاج بان واقع النظام السياسي في العراق يعاني من ضعف الوظيفة الرقابية لمجلس النواب، لأسباب تعود الى ضعف البناء المؤسسي، وضعف أداء اللجان النيابية بسبب عملية اختيار رئاسة اللجان النيابية، وعدم التعاون الحكومي خصوصا في الحكومات السابقة، وغياب بعض عناصر التوازن أهمها حق الحل، ويتعارض مع قواعد المسؤولية السياسية للحكومة، الأمر الذي أسس الى عدم احترام مجلس النواب كسلطة تشريعية.

قائمة المحتويات

ت	الموضوع		رقم الصفحة
1	المقدمة		أ - و
2	الفصل الاول	محددات التوازن وفاعلية النظام السياسي	81-1
	المبحث الاول	مفهوم السلطة في ظل مبدا التوازن	30 – 1
		المطلب الاول: مفهوم مبدأ توازن السلطة	21 - 1
		المطلب الثاني: علاقة توازن السلطات والفاعلية السياسية	30 -21
	المبحث الثاني	بدائل النظام السياسي لتحقيق الفاعلية	50 - 31
		المطلب الاول: مفهوم النظام السياسي	40 - 31
		المطلب الثاني: مفهوم الفاعلية السياسية	50 - 40
		المطلب الثالث: السياسة العامة وتحقيق الفاعلية	81 - 50
		الفرع الاول: مفهوم السياسة العامة	66 -50
		الفرع الثاني: تحليل وتقييم السياسات العامة	81 - 66
3	الفصل الثاني	توازن السلطة على وفق الدستور العراقي لسنة2005	144 -82
	المبحث الاول	طبيعة النظام السياسي في ظل دستور سنة2005	111 - 83
		المطلب الاول: السلطة التشريعية	99 - 84
		المطلب الثاني: السلطة التنفيذية	111 - 99
	المبحث الثاني	توازن السلطات في ظل دستور2005	143 -111
		المطلب الاول: طبيعة العلاقة بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية.	127 -112
		المطلب الثاني: دور المحكمة الاتحادية في تحقيق التوازن.	143 -127
4	الفصل الثالث	فاعلية النظام السياسي في ظل الدستور العراقي لسنة 2005	237 -144

ت	الموضوع		رقم الصفحة
	المبحث الاول	معايير الفاعلية التشريعية على وفق دستور سنة2005.	144- 191
		المطلب الأول: تقييم فاعلية مجلس النواب العراقي	147- 160
		المطلب الثاني: جلسات مجلس النواب ونظامه الداخلي.	160- 173
		المطلب الثالث: مؤشرات الاداء النيابي.	173- 191
	المبحث الثاني	فاعلية السياسات العامة الحكومية على وفق دستور سنة2005	192- 215
		المطلب الاول: المعايير الدستورية للسياسات العامة الحكومية .	192- 200
		المطلب الثاني: تقييم فاعلية الاداء الحكومي الاتحادي	200- 215
	المبحث الثالث	المبحث الثالث: مستقبل فاعلية النظام السياسي في العراق بعد 2003	215- 236
		المطلب الاول: مشهد تزايد الفاعلية.	216- 226
		المطلب الثاني: مشهد تراجع الفاعلية.	226- 236
5	الخاتمة والاستنتاجات		237 - 242
	المصادر		243-258

المقدمة

تعد السلطة ظاهرة لاتدرك حسياً، وقد قدر لها أن تدرس في مظاهرها أو علاماتها وتحولاتها وكيفية تكوينها، وهي أهم المفاهيم وأكثرها اصالة في العلوم السياسية وبرغم ذلك لايوجد اتفاق على حدود هذا المفهوم الذي يعبر عنه بأنه مفهوم مابعد زماني، وهي تختلف في مفهومها بين الأمر والطاعة والسيطرة من جهة وبين الضمانة والنصيحة من جهة اخرى، وفي هذا الاطار تتعدد المدارس الفكرية بالنظر الى مجموعة من العوامل المادية والمعنوية التي تحقق عنصري الأمر والطاعة الذين لايمكن للسلطة الوجود بدونهما.

لذلك فالسلطة كما يرى بعض الفقهاء اقرب للتحليل عند رجال القانون والتاريخ والاجتماع منها الى التفكير الفلسفي السياسي وقد إنطلقت من مفهوم السلطان برغم انها ليست دائما قوة قهرية في حين إنها هي الضمانة والنصيحة، وهي تتعلق بالعيش المشترك على سبيل الاستمرارية مع توافر عنصر الإعتراف الذي يمثل شرعية السلطة.

لذا فان البحث في السلطة وتوازناتها يتطلب البحث عبر الماضي والحاضر والمستقبل، لانها ترتبط بالجانب الزمني لعلاقتها الجوهرية في الزمن، اكثر من كونها تتعلق بحقبة معينة او ظرف معين او عنصر المكانية المتعلق بمفهوم السلطان ومن الممكن ان تكون السلطة مرادفاً لمفهوم السلطان الشرعي، وحتى في اطار المفهوم التقليدي للسلطة الذي يرادف السلطان فان المبدأ القائل بان الجهة التي تمتلك السلطة تتجه نحو استغلالها وبذلك تمركزها بيد شخص أو فئة واحدة وهذه الاشكالية لايمكن حلها بتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات فحسب، وإنما كيفية عمل هذه السلطات وحسن ادائها أيضا، وقد عبر مونتسكيو عن ذلك بقوله: ((إن التجارب الأزلية كون الإنسان ذا سلطان يميل الى اساءة استعمال سلطانه هذا حتى يقف عند حد، فلا يقف السلطان غير السلطان، وعن توازن السلطات الثلاثة تنشأ حرية الأمة))، في حالة إنعكاس التوازن بين السلطات العامة في الدولة.

وتختلف الانظمة السياسية من ناحية ممارسة السلطة وكل منها طرق ممارسة السلطة وإعتمادها على نظم إنتخابية معينة، ومؤسسات أساسية ترجمت إختصاصاتها وتشكليلها والعلاقة في ما بينها بوساطة دستور يعبر عن فلسفة النظام السياسي في تنظيم وتوزيع وممارسة السلطة، وإن تطبيق القواعد الدستورية والتشريعات المنسجمة معها لاي نظام سياسي من شأنه أنْ يدعم النظام السياسي نفسه، وتحسين أدائه بما يحقق الفاعلية في جميع أقنية النظام بما ينسجم مع الفلسفه الدستورية والاهداف المرجوه لهذا النظام، وسيتم التركيز على مفهوم القدرة والكفاءة والفاعلية لاجهزة النظام أكثر من المفهوم البنيوي والوظيفي أو المؤسسي لهذه الاجهزة وهو ما يتلاءم مع مصطلح السلطة.

كما أن تطبيق مبدا الفصل بين السلطات يسهم في الحد من الاستبداد السلطوي فرديا كان أو من لدن حزب أو جماعة سياسية، وحماية الحقوق الحريات، وهو يؤدي أيضا الى شرعية السلطة والنظام السياسي، ويعد أيضاً وسيلة فاعلة لكفالة إحترام القوانين وحسن تطبيقها، وتقسيم العمل تبعا لذلك يؤدي أيضا تخصص السلطات الثلاث بالمهمات الموكلة إليها الأمر الذي يؤدي الى إجادة كل سلطة في عملها بشكل متقن.

ويعرف النظام البرلماني بأنه النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتفيذية ذات الجهاز المزدوج، ويقوم على أساس التوازن والمساواة بينهما، وهو يقوم على السلوك الوظيفي متميز؛ لأنه لايعتمد جمع السلطات كما هو الحال في حكومة الجمعية، أو على الفصل بينها كما في النظام الرئاسي، وإن البحث في توازن السلطة يرتبط بشكل وثيق بهذا النظام، وجوهر هذا النظام يتركز في أمرين مهمين هما: المسؤولية الوزارية، وحق الحَل، وهذا التقابل بين المسؤولية الوزارية وحق الحل يؤدي الى إستمرار التعادل والتوازن في النظام السياسي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويحول ذلك دون حدوث إنحراف النظام البرلماني الى نظام آخر تتغلب فيه إحدى السلطتين.

ويعد مجلس الوزراء الهيأة ذات الأهمية الأولى ونظام التوازن(النظام البرلماني) وصاحب الفاعلية الحقيقية في السلطة التنفيذية، وهذه الهيأة هي التي تضع السياسيات العامة وتخضع تصرفاتها لرقابة البرلمان سواء من ناحية مشروعيتها أو موافقتها للقانون، ويُسأل الوزراء فرديا أو بصورة تضامنية مع رئيس الحكومة أمام البرلمان، وتقوم المسؤولية الوزارية في هذا النظام على وجود تدخل من السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية أو بالعكس ضمن حدود وأطر معينة.

إن الفقة الدستوري المقارن قد ربط فاعلية الحكومة بمبدأ توازن السلطات، وبذلك فان الفقه حدد الفاعلية بمفاهيم متعددة ركز قسم منها على تناول عناصر معينة كالاستمرارية والاستقلالية والصلاحية والوحدة كما فعل كل فوكوياما وهنتغتون، وهاملتون، في ما ربطها الدكتور طعيمة الجرف بالتوازن، في ما ركز البعض الآخر على فرض الطاعة والشرعية؛ لذلك تتأثر فاعلية الحكومة بالدرجة الأولى بفلسفة النظام السياسي القائم وعلاقتها بالسلطات الاخرى، من ناحية تطبيق هذا المبدأ أثناء ممارسة السلطة، وقد فسر بعض الفقهاء نظرية الحكومة المتوازنة السائدة في القرن السابع عشر بالقدرة على الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قدر تعلق الأمر بممارسة الوظائف ذاتها، والاعتراف لكل منهما بالقدرة على انهاء الوجود القانوني للأخرى، إذ يستطيع كل جزء من الحكومة على إنجاز وظائف ومهمات متعددة ومتداخلة لكن هذه الموازنة أخذت بالاتساع بعد ظهور نظام الأحزاب.

لذلك فان الفاعلية والتوازن متلازمان من ناحية ماتحمله الأولى من بناء للقدرات المؤسسية للسلطة في عناصرها كالكفاءة والاستقلالية والوحدة والاستمرارية والشرعية والوظائف الكافية، وهي مقومات تلزم النظام السياسي لكي يصبح فاعلا، لكن يبقى الأمر يتوقف على طبيعة تلك العناصر من حيث نوع الكفاءة اللازمة وشكل الإستقلال وضمان الإستمرارية وطبيعة الوظائف التي يفترض أن تمارسها الحكومة، واذا كان التوازن بين السلطات المركزية والتنفيذية ضروري لحماية الحرية ومنع الاستبداد فان هناك توازناً من نوع آخر يفترض في النظم الاتحادية، وله طابعه الخاص الأسس التي يقوم عليها الذي يفترض أن يضمن للحكومة المركزية الاختصاصات اللازمة لحماية المصلحة العامة للدولة.

وبما أن النظام السياسي يتفاعل مع بيئته المحلية والدولية وهو يشكل هذه البيئات أو يتأثر بها، وقد يزاد تأثير البيئة الخارجية عن طريق تأثر البلدان بعضها بالبعض الآخر عبر الإستيراد والتصدير، وحركة رأس المال، والسفر والإتصالات الدولية، وغيرها من التفاعلات الخارجية،

أما تفاعلات النظام مع بيئته الداخلية فيمكن تمثيلها عن طريق إنبثاق مجتمع ما بعد الثورة الصناعية، الذي يعد أكثر إهتماماً بنوعية الحياة والصحة وجمال البيئة، وتمخض عن نمط جديد من المخرجات والسياسات العامة ينسجم مع طبيعة الحياة الجديدة، وأنواع ومستويات مختلفة من الضرائب وتغييرات في الأنماط التنظيمية وفي نفقات الرعاية الاجتماعية.

أما عدم التوازن في أداء الأدوار لتلك المؤسسات وتدهور العلاقة بينها وبين المجتمع فإن هذا يعني فشل النظام السياسي في أدائه الذي يعني فشل السياسات العامة في تحقيق المصلحة العامة، إنطلاقاً من ذلك يمكن دراسة الموضوع عبر التركيز على دور المؤسسات الرسمية للنظام السياسي في أداء السياسات العامة، وطبيعة العلاقات القائمة بين تلك المؤسسات التي تعكس بالمحصلة حالة التباين بين الأنظمه السياسية في أدائها وبالتالي نتائج هذا الأداء.

ومفتاح ذلك هو قدرة الحكومة على تحقيق عملية الاستجابة الفاعلة، وهذا الأمر يتسم بالتعقيد تبعاً لطبيعة الوسائل التي تحقق الكفاءة والنجاح داخل هياكل النظام نفسه، وفي المقابل حول بعض أعمال السلطة التنفيذية التي تستجيب لطلبات السلطة التشريعية التي تتمكن عن طريق فحص الأعمال التنفيذية من معرفة مدى سلامة ومشروعية التنفيذ أو مدى ملاءمة ما قامت به السلطة التنفيذية من أعمال لأهداف التشريعية أو السياسية، فإذاً ما ثبت عدم التنفيذ السليم لهذه الأعمال يتم تقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة السياسية، وقد يكون المسؤول عن ذلك الحكومة بأسرها وبذلك تتحقق الفاعلية مع التوازن دون الذهاب الى تركيز السلطة.

فقد شهد العراق عقب التغيير الذي حصل بعد التاسع من نيسان عام 2003 محاولة لبناء دولة ديمقراطية مدنية تقوم على أساس حكم المؤسسات والقانون، وكان لا بد أن تقوم هذه المحاولة على مجموعة أسس، وقد حاول واضعو الدستور العراقيّ لعام2005 التعبير عنها، عن طريق مبدأ الفصل بين السلطات.

وبإعتبار النظام السياسي في العراق قد أخذ بالنظام البرلماني، وهذا النظام له كثير من المبادئ التي تغير من مؤسسات الحكم الدستورية في العراق، أهمها ثنائية السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية غير المسؤول سياسيا ورئيس الوزراء المسؤول أمام البرلمان عن وزارته، فضلاً عن ضرورة وجود توازن وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والبحث في مدى ملاءمة النظام البرلماني للعراق عن طريق دراسة الآثار الإيجابية والآثار السلبية الناجمة عن تطبيقه بغية الوصول الى الفاعلية المنشودة.

إن ما يميز النظام السياسي بعد عام2003 عن الحقبة الملكية هو منح السلطة التشريعية وظائف عدة من أهمها الوظيفة الرقابية، التي تعد من أهم وظائف النظام البرلماني القائم على التعاون والرقابة بين السلطات بجميع أدواتها التي من أهمها: السؤال، والاستجواب، وطرح موضوع عام للمناقشة، والتحقيق البرلماني، كما ان للنظام السياسي منذ تأسيس الدولة العراقية عام 1921 وإحياء الحياة البرلمانية الى يومنا هذا، سمة بارزة تدل على تناقض واضح بين الحياة التشريعية التي تمثل العمود الفقري لفاعلية النظام في رسم السياسات العامة، وهي ان إنهاء الغالبية العظمى من مجالس النواب قبل أجلها المحدد لها خلال حقبة النظام الملكي من 1925 – 1958 وبين الحقبة السياسية الجديدة التي تتمييزبعدم إمكانية القيام باتخاذ اجراءات

حل مجلس النواب بعد استئناف الحياة النيابية بعد عام2004، والأمر يرجع الى إختلاف طبيعة توزيع السلطة وتوازنها واختلاف المتغيرات الداخلية والخارجية وممارسة السلطة خلال العقود الماضية لعصر الإنقلابات في العراق بين الحقبتين.

وفي اطار مبدأ الفصل بين السلطات فقد حظي موضوع فاعلية النظام السياسي باهتمام واسع في النظم السياسية المعاصرة لما يمثله من أهمية المحافظة على النظام وديناميته على المستوى التنفيذي والتشريعي والقضائي؛ لأن الحكم الديمقراطي القائم على توزيع السلطة، قد يعاني التوزيع خللاً في مبدأ التوازن نفسه بأن يعطي صلاحيات واسعة لإحدى السلطات على حساب الأخرى، من ذلك توسيع وظائف الحكومة على حساب السلطات الأخرى الأمرالذي قد يؤثر في ديمقراطية النظام والجنوح نحو الدكتاتورية، ومع ذلك فان هذه المخاوف لدى واضعي الوثيقة الدستورية (السلطة التأسيسية) لا تحول دون الوقوع في هذا الخلل نتيجة عوامل داخلية وخارجية بحيث يؤدي هذا التوزيع الى تأسيس نظام سياسي لايتسم بالفاعلية؛ لذا أصبح ضروريا جدا إعادة هيكلة النظام السياسي في العراق وايجاد سلطة تنفيذية فاعلة تكون قادرة على أداء المهام المنوطة بها بموجب الدستور بكفاءة وفاعلية دون التجاوز على بقية السلطات، والعمل على الوصول الى الرشد السياسي القائم على متلازمة أساسية تقوم على سلطة تنفيذية مركزية قوية ومتوازنة في العلاقة مع السلطة التشريعة من جهة ومع الاقاليم والمحافظات غير المتنظمة في اقليم من جهة أخرى.

لذا فان منح السلطة التنفيذية دورا أساسيا في رسم وتنفيذ السياسات العامة وهذه السياسات العامة خاضعة هي الاخرى لمتغيرات ومفاهيم تختلف عن المفاهيم التي سادت خلال القرنين السابقين،ومع هذه المتغيرات فان الواقع يفتح المجال لطرح الكثير من الاشكاليات التي تتطلب الاجابة عليها.

وبهدف الإسهام في دراسة النظم السياسية ومعرفة درجة تحقيق التوازن بين السلطات التي يتكون منها ومدى تاثيرات اختلالات التوازن في فاعلية النظام السياسي، سنتناول مقدمة هذه الدراسة عن طريق النقاط الآتية:

أولا/ اهمية الدراسة:

ان أهمية الدراسة تتأتى من المعطيات الآتية:

1- من الضروري الوصول الى تحقيق دينامية النظام السياسي في العراق وتفعيل قدرته على استيعاب المطالب والقيم الإجتماعية ودور أقنيته في عملية التحول للوصول الى إختيار البدائل واتخاذ القرارات الفاعلة في إطار سياسة عامة.
2- إن البحث في طبيعة القواعد الدستورية التي يفترض أن تعبر عن طبيعة النظام السياسي وتمثل ترجمة لأسس توزيع السلطة إتحاديا بحيث تكون واضحة ومحددة تودي الى وجود توازن في العلاقة لا يسمح بوجود نزاع أو خلاف قد يؤدي الى تعطيل حركة النظام وأجهزته ويعطل فاعلية السطين التشريعية والتنفيذية.

ثانيا/ إشكالية الدراسة:

إن واقع النظام السياسي في العراق يعاني من ضعف الوظيفة التشريعية والرقابية لمجلس النواب؛ لأسباب تعود الى ضعف البناء المؤسسي، وضعف أداء اللجان النيابية بسبب عملية إختيار رئاسة اللجان النيابية، وعدم التعاون الحكومي خصوصا في الحكومات السابقة، وغياب بعض عناصر التوازن التي تعبر عن جوهر النظام البرلماني كحق الحل، وقواعد المسؤولية السياسية التضامنية للسلطة التنفيذية، مما يؤثر بشكل كبير على متغير الفاعلية السياسية للنظام السياسي برمته، كما إن محددات العلاقة بين السلطات ودرجة الفصل تؤثر في درجة التعاون والتأثير المتبادل بين السلطات، وانعكسات ذلك على فاعلية النظام السياسي الأمر الذي يتطلب الإجابة عن الإشكاليات الآتية:

1- مامدى تأثير تطبيق النظام البرلماني في العراق بعد عام2003 في عملية التحول الديمقراطي وملاءمته للظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.
2- أثر الادوات الرقابية بصورة خاصة والعمل البرلماني بصورة عامة، وهل تؤثر هذه الادوات في فاعلية النظام السياسي؟
3- هل إن النظام التوافقي في عراق مابعد عام2003 أسهم في مشهد الفاعلية السياسية، ومدى تأثير المتغيرات الخارجية في فاعلية النظام السياسي.
4- ماهي السبل الكفيلة للوصول الى عملية تكيّف مؤسسات النظام مع متغيرات عملية التغيير الى النظام الديمقراطي التعددي بصيغته الإتحادية، وما هي طبيعة علاقة التوازن بين السلطات وفاعلية النظام السياسي وعملية التحول داخل أجهزة النظام وتأثيرها في مشهد تزايد فاعلية النظام السياسي.

رابعا/ فرضية الدراسة:

بالرغم مما يتضمنه مبدأ الفصل بين السلطات وظيفيا وعضويا فانه لابد من وجود درجة من التعاون والتأثير المتبادل بين السلطات وهو مايتحقق في النظام البرلماني ،كما ان وجود عنصر التوازن بين السلطتين، يجعل عملية سياسات النظام تسير بشكل فاعل عن طريق تحقيق الانسجام في عملية التحول داخل أجهزة النظام وإن اعتماد الدستور كمرجعية سياسية وقانونية، وتطور الوعي المجتمعي والثقافة السياسية فضلا عن وجود نخب سياسية كفوءة، ستؤدي الى تحقيق فاعلية النظام السياسي في العراق بعد عام2003.

خامساً / مناهج الدراسة:

إعتمدت الدراسة منهجين رئيسيين: فقد بدأت الدراسة بالمنهج الوصفي عن طريق الاقتراب القانوني في معرفة القواعد الدستورية والمتغيرات التي تطرأ على الصلاحيات والاختصاصات ذات الطابع السلطوي بالاعتماد على النصوص الدستورية والتشريعية، وانتهت بالمنهج التحليل النظمي في قراءة فاعلية النظام السياسي في العراق، وذلك عن طريق تحليل طبيعة العلاقة بين الفاعلية والتوازن في النظام البرلماني ودوره في نجاح النظم الديمقراطية المعاصرة، وماهي السياسات العامة التي تؤمن الوصول نحو نظام سياسي فاعل، والتركيز على

تحليل أثر المتغيرات الجديدة في ظل العولمة سياسياً واقتصادياً وما ينطوي عليه هذا التحول من تبعات وتداعيات وكلف اجتماعية متعددة.

سادساً : هيكلية الدراسة:

إنتظمت الدراسة التي تحمل عنوان(توازن السلطة وفاعلية النظام السياسي في ظل الدستور العراقي لسنة2005(*دراسة في الأداء النيابي والحكومي*): في ثلاثة فصول: تضمن الفصل الاول الذي يحمل عنوان(محددات التوازن وفاعلية النظام السياسي) ليتناول طبيعة السلطة العامة في ظل مبدأ التوازن وعلاقتها بفاعلية النظام السياسي، والتأصيل النظري في المباحث الآتية: فقد تم تناول مفهوم السلطة في ظل مبدا التوازن في المبحث الاول، وبدائل النظام السياسي في تحقيق الفاعلية السياسية في المبحث الثاني.

في ما تضمن الفصل الثاني الذي يحمل عنوان(توازن السلطة على وفق الدستور العراقي لسنة2005)، وطبيعة العلاقة بين السلطات في النظام البرلماني في العراق في مبحثين: تناول المبحث الاول: طبيعة النظام السياسي في ظل دستور سنة2005،والمبحث الثاني: أبعاد توازن السلطة في ظل دستور2005.

بينما تناول الفصل الثالث والأخير الذي يحمل عنوان(فاعلية النظام السياسي في العراق بعد عام 2003) في دراسة تحليلية لفاعلية النظام السياسي في العراق ومؤشرات الأداء النيابي والحكومي ومشهد الفاعلية السياسية في العراق في ثلاثة مباحث هي:

المبحث الأول الذي يحمل عنوان(تقييم الفاعلية التشريعية في النظام السياسي وفقا لدستور سنة2005)، ومؤشرات الأداء النيابي ومؤشرات الأداء الحكومي والمبحث الثاني: تقييم فاعلية السياسات العامة الحكومية على وفق دستور سنة2005، في حين تناول المبحث الثالث: مستقبل فاعلية النظام السياسي على وفق دستور2005، في مشهدين استشرافيين لتزايد الفاعلية، أو مشهد تراجع الفاعلية، مع افتراض ان بقاء الفاعلية كما هي يمثل تراجعا بسبب استمرار الخلل في التنمية المستدامة.

وأخيراً جاءت الخاتمة والاستنتاجات، وأبرز ما خرجت به الدراسة من مقترحات والله من وراء القصد.

الباحث